

FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI PERUBAHAN KEBIJAKAN TERHADAP STATUS KAWASAN STRATEGIS TANJUNG BERIKAT PADA PERUBAHAN RTRW KABUPATEN BANGKA TENGAH

Fradita Sandi¹⁾,

¹⁾ Magister Perencanaan Wilayah dan Kota Universitas Gadjah Mada
¹⁾ sandiabqori@gmail.com

Yori Herwangi²⁾,

²⁾ Magister Perencanaan Wilayah dan Kota Universitas Gadjah Mada

ABSTRACT

A common problem often faced by local government, is the underdevelopment and inequality. To overcome this problem and to be able to compete with other regions, Central Bangka Regency seeks to accelerate economic development through the development of the Tanjung Berikat Strategic Zone. It has been planned since 2011 in the Regency Spatial Plan by establishing it as KSK and KSP. However, in 2019, the Central Bangka Regency Government has changed its policy by not establishing Tanjung Berikat as the KSK. This study aims to identify the factors that influence the policy changes of the Central Bangka Regency Government about status of the Tanjung Berikat Strategic Zone on the change of the Central Bangka Regency spatial plan. The method used in this study is a qualitative research method with a descriptive approach. Data collection techniques used are observation, interview and documentation. The results of this study indicate that the policy change towards the status of the Tanjung Berikat Strategic Zone at the change of Bangka Tengah Regency spatial plan is due to changes in opinion on the plan, the lessons learned from previous experience, and also part of the strategy to realize the plan.

Keywords: *policy change; strategic area*

1. PENDAHULUAN

Pada era perdagangan bebas ini, permasalahan pembangunan yang sering dihadapi oleh pemerintah daerah adalah terjadinya kesenjangan, ketertinggalan dan kemiskinan. Oleh karena itu, agar mampu bersaing dengan wilayah lainnya, daerah harus melakukan percepatan pembangunan ekonomi melalui pembangunan pada wilayah strategis dan cepat tumbuh (Muta'ali, 2015).

Kabupaten Bangka Tengah merupakan daerah yang masih muda yang baru terbentuk pada tahun 2003. Agar tidak tertinggal dan mampu bersaing dengan daerah lain, maka diperlukan suatu percepatan pembangunan pada wilayah stratehis dan cepat tumbuh yaitu Kawasan Strategis Tanjung Berikat. Rencana tersebut didasarkan pada hasil Penelitian yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Bangka Tengah yang bekerja sama dengan *International Forum on Urbanism* (IFoU) pada tahun 2011 yang menyatakan bahwa Kawasan Tanjung Berikat berpotensi untuk dibangun pelabuhan besar dan kawasan industri. Dari hasil penelitian tersebut, Pemerintah Kabupaten Bangka Tengah dengan menetapkan Kawasan Tanjung Berikat sebagai Kawasan Strategis Kabupaten (KSK) sekaligus Kawasan Strategis Provinsi (KSP) di dalam Peraturan Daerah (Perda) Nomor 48 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Bangka Tengah tahun 2011-2031. Berbagai program telah dilakukan untuk mewujudkan pembangunan Kawasan Strategis Tanjung Berikat, namun hingga tahun 2019 pembangunan belum bisa dilakukan karena status lokasi masih berupa Kawasan Hutan Lindung¹. Kemudian

¹ Berdasarkan Keputusan Menteri Kehutanan Republik Indonesia tentang Perubahan Peruntukkan Kawasan Hutan menjadi Bukan Kawasan Hutan seluas ±19.131 (Sembilan Belas Ribu Seratus Tiga Puluh Satu) Hektar, Perubahan Fungsi Kawasan Hutan Seluas ± 10.878 (Sepuluh Ribu Delapan Ratus Tujuh Puluh Delapan) Hektar dan Penunjukkan Bukan Kawasan Hutan menjadi Kawasan Hutan Seluas ± 3.120 (Tiga Ribu Seratus Dua Puluh) Hektar di Provinsi Kepulauan Bangka Belitung, SK.798/Menhut-II/2012

pada tahun 2019 Pemerintah Kabupaten Bangka Tengah merubah kebijakannya terhadap status Kawasan Tanjung Berikat dengan tidak ditetapkan lagi sebagai KSK pada Perda No. 2 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Perda No. 48 tahun 2011 tentang RTRW Kabupaten Bangka Tengah tahun 2011-2031.

Loftis dan Mortensen (2018) menjelaskan bahwa suatu kebijakan dapat bertambah atau berkurang dari suatu periode ke periode lain, atau dapat pula berubah arah. Menurut Koryati *et al* (2004), setiap kebijakan pemerintah selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan. Kebijakan pemerintah juga bisa bersifat positif dalam memutuskan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Wilson (2000) menjelaskan, perubahan kebijakan umumnya melibatkan perluasan sudut pandang dan membuka peluang untuk berbagai alternatif baru dalam proses penyusunan kebijakan. Perubahan umumnya menghasilkan reorganisasi struktur implementasi kebijakan yang diikuti dengan perubahan tujuan kebijakan, pergeseran paradigma kebijakan ataupun perubahan pengaturan kebijakan.

Perubahan kebijakan terhadap status Kawasan Strategis Tanjung Berikat dari Perda RTRW sebelumnya ditetapkan sebagai KSK sekaligus KSP kemudian menjadi hanya KSP saja di Perda perubahan RTRW Kabupaten Bangka Tengah akan menimbulkan konsekuensi pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). Salah satu program prioritas di dalam RPJMD Kabupaten Bangka Tengah adalah Program Pengembangan Wilayah Strategis dan Cepat Tumbuh yang salah satunya adalah KSK Tanjung Berikat. Oleh karena itu, dengan berubahnya status Kawasan Strategis Tanjung Berikat menjadi KSP maka program pengembangan wilayah strategis dan cepat tumbuh Kabupaten Bangka Tengah di dalam RPJMD akan difokuskan kepada Kawasan Strategis Kabupaten Bangka Tengah yang lainnya. Dengan demikian, Kawasan Strategis Tanjung Berikat harus menjadi prioritas pembangunan Pemerintah Provinsi Kepulauan Bangka Belitung agar pembangunannya bisa terwujud. Jika Kawasan Strategis Tanjung Berikat tidak menjadi prioritas Pemerintah Provinsi Kepulauan Bangka Belitung, maka rencana pembangunan Kawasan Strategis Tanjung Berikat akan sulit untuk bisa diwujudkan, terlebih lagi jika Pemerintah Provinsi Kepulauan Bangka Belitung juga menghapus status Kawasan Strategis Tanjung Berikat sebagai KSP maka rencana pembangunan kawasan ini akan hilang. Oleh karena itu, menarik untuk diteliti faktor-faktor yang mempengaruhi perubahan kebijakan Pemerintah Kabupaten Bangka Tengah terhadap status Kawasan Strategis Tanjung Berikat pada perubahan RTRW Kabupaten Bangka Tengah.

2. TINJAUAN PUSTAKA

a. Kebijakan Publik

Herabudin (2016) mendefinisikan kebijakan sebagai ketetapan yang berlaku dan memiliki ciri perilaku yang konsisten serta berulang, baik pembuatnya maupun yang menaatinya. Adapun kebijakan publik didefinisikan sebagai rangkaian pilihan yang saling terkait (termasuk keputusan untuk tidak bertindak) yang dibuat oleh pemerintah. Pengertian kebijakan publik yang dijelaskan oleh Herabudin tersebut tidak jauh berbeda dengan pengertian yang kebijakan menurut Dye. Definisi kebijakan publik menurut Dye (1992) adalah langkah yang diputuskan akan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah.

b. Perubahan Kebijakan Publik

Seiring berjalannya waktu, suatu kebijakan dapat berubah baik dalam bentuk penambahan kebijakan, pengurangan kebijakan ataupun perubahan arah kebijakan (Loftis dan Mortensen, 2018). Perubahan kebijakan dipengaruhi oleh parameter tertentu walaupun ada parameter yang bersifat stabil seperti kondisi geografis, distribusi sumber daya alam, kondisi sosial dan budaya, dan struktur dasar konstitusi (Jenkins *et al.* dalam Pierce *et al.*, 2016).

Dalam melakukan kajian terhadap perubahan kebijakan, salah satu model yang bisa digunakan adalah model *Advocacy Coalition Framework* (ACF). Kurniawati (2012) menjelaskan bahwa model ACF berawal dari pemikiran teori sub-sistem Freeman tahun 1965, kajian *agenda*

setting dan perubahan kebijakan Hugh Heclo pada tahun 1978, dan *advocacy coalition framework* (ACF) dari Paul A Sabatier dan Jenkins-Smith pada tahun 1993. Pada model ini sistem ini sistem politik bersifat *fragmented* dan *policy making* bersifat dinamis. Perubahan kebijakan sangat dipengaruhi oleh faktor keyakinan, nilai, dan ide. Kurniawati menilai bahwa model koalisi advokasi atau ACF memiliki kelebihan yaitu mampu memperlihatkan proses perubahan kebijakan publik tidak hanya dipengaruhi oleh *policy-oriented learning* yang dilakukan oleh koalisi di dalam sub-sistem saja, tetapi juga dipengaruhi oleh kondisi eksternal di luar sub-sistem.

Pierce *et al* (2016) membagi perubahan kebijakan dengan model ACF menjadi dua yaitu *bottom-up policy change* dan *top-down policy change*. Menurut Sabatier dan Weibe (2007) dan Jenkin-Smith *et al* (2014) dalam Pierce *et al* (2016) terdapat empat hal yang berpengaruh *bottom-up policy change*, antara lain:

- a. Kondisi eksternal yang bisa mengganggu sistem ataupun subsistem dapat mempengaruhi perubahan kebijakan. Contohnya perubahan kondisi sosial-ekonomi masyarakat; perubahan opini publik; perubahan yang sistemik pada koalisi pemerintahan; perubahan kebijakan subsistem lain.
- b. Kondisi internal yang berpengaruh pada perubahan kebijakan bisa berbentuk pengaruh dari aktor kebijakan atau stake holder terkait. Peristiwa internal lainnya seperti kegagalan kebijakan, krisis, skandal, dan lain-lain.
- c. Adanya data atau informasi baru sehingga menghasilkan analisis yang baru (*policy learning*) sehingga mengharuskan perubahan konsep kebijakan, asumsi, solusi, dan/atau strategi kebijakan.
- d. Adanya perjanjian atau kesepakatan yang dinegosiasikan antara koalisi atau stake holder dapat mempengaruhi perubahan kebijakan.

Jenkin-Smith *et al* (2014) dalam Pierce *et al* (2016) menambahkan faktor yang mempengaruhi *top-down policy change* adalah kebijakan pada hierarki lebih tinggi (*superior jurisdiction*) yang memaksa terjadinya perubahan kebijakan.

3. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan deduktif kualitatif dengan metode analisis deskriptif. Proses deduksi teori pada penelitian ini adalah dengan menjadikan teori tentang perubahan kebijakan dengan pendekatan model ACF yang dikembangkan oleh Sabatier dan Weibe (2007) dan Jenkin-Smith *et al* (2014) dalam Pierce *et al* (2016) sebagai kerangka teori.

Lokasi penelitian dilakukan di Kabupaten Bangka Tengah dengan fokus pada perubahan kebijakan pada perubahan RTRW Kabupaten Bangka Tengah. Perubahan kebijakan yang dimaksud adalah perubahan status Kawasan Tanjung Berikat yang sebelumnya ditetapkan sebagai KSK sekaligus KSP pada Perda No.48 tahun 2011 tentang RTRW Kabupaten Bangka Tengah menjadi hanya sebagai KSP di Perubahan Perda RTRW Kabupaten Bangka Tengah (Perda No. 2 Tahun 2019).

Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah observasi, wawancara, dan dokumentasi. Jenis observasi yang digunakan pada penelitian ini adalah observasi partisipasi yang bersifat aktif (*active participation*) serta melakukan pengamatan di Kawasan Tanjung Berikat. Kemudian wawancara yang digunakan adalah wawancara yang tidak terstruktur. Pada teknik ini, peneliti tidak menggunakan pedoman wawancara yang sistematis dan lengkap. Pedoman yang digunakan hanya berupa garis-garis besar yang akan ditanyakan. Narasumber wawancara pada penelitian ini adalah Aparatur Sipil Negara (ASN) pada perangkat daerah di Pemerintah Kabupaten Bangka Tengah yang relevan dan memahami pada proses perumusan kebijakan perencanaan dan implementasi Kawasan Strategis Tanjung Berikat dari Penyusunan Perda No 48 Tahun 2011 dan Perda No. 2 Tahun 2019. Kemudian dokumentasi dengan mempelajari dokumen-dokumen yang relevan dengan perencanaan dan implementasi Kawasan Strategis Tanjung Berikat.

Teknik analisis data yang digunakan pada penelitian ini adalah analisis data model Miles dan Huberman. Analisis data dimulai sejak pengumpulan data berlangsung dan dilakukan secara interaktif dan berlangsung terus menerus sampai tuntas hingga datanya sudah jenuh (Miles dan Huberman dalam Sugiyono, 2017). Aktivitas dalam analisis data terdiri dari reduksi data, penyajian data, penarikan kesimpulan dan verifikasi. Untuk memeriksa keabsahan data pada penelitian ini, digunakan teknik triangulasi yaitu dengan membandingkan dan mengecek kembali derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh melalui waktu dan alat berbeda (Patton dalam Moleong, 2006). Teknik triangulasi yang digunakan antara lain:

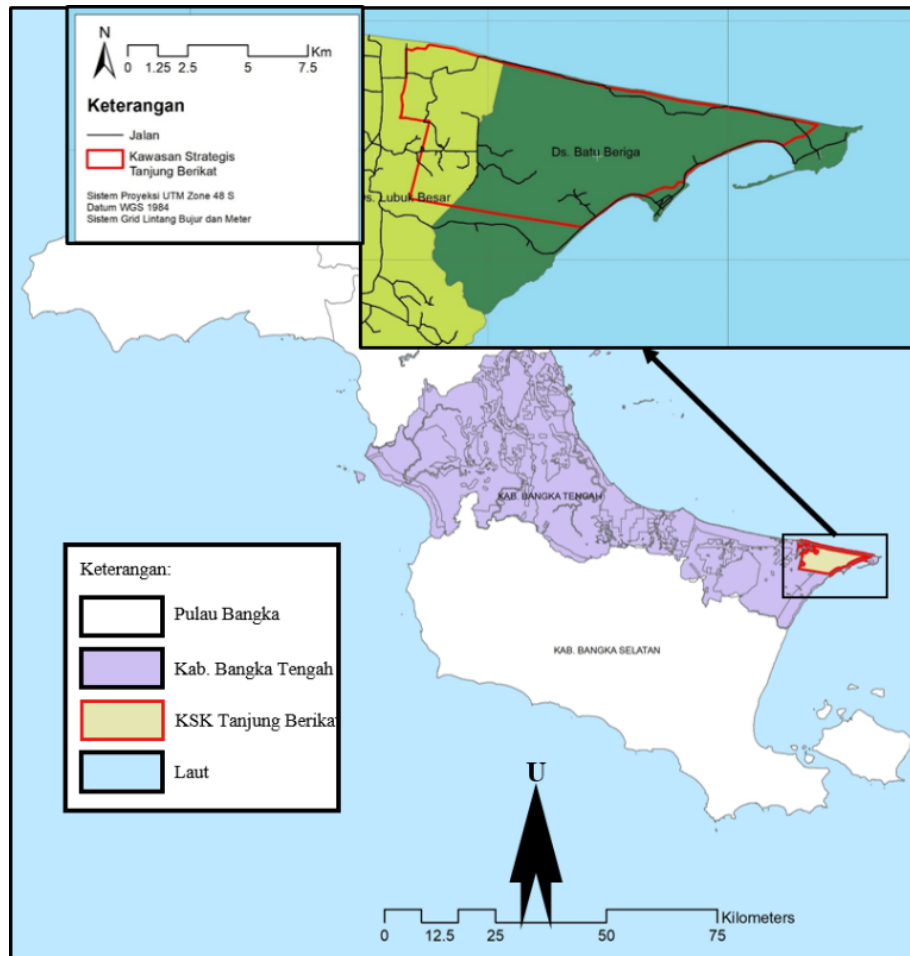
- (1) membandingkan data hasil observasi dengan data hasil wawancara dan/atau dokumentasi;
- (2) Membandingkan perspektif seseorang dengan berbagai pendapat orang lain; dan
- (3) Membandingkan hasil wawancara dengan dokumentasi.

4. HASIL

4.1. Penetapan Kawasan Strategis Tanjung Berikat sebagai KSK Bangka Tengah

Penetapan Kawasan Strategis Tanjung Berikat berawal dari hasil kajian yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Bangka Tengah yang bekerja sama dengan *International Forum on Urbanism* (IFoU) yang dilaksanakan pada tahun 2011. Hasil dari penelitian tersebut adalah adanya potensi Pelabuhan Tanjung Berikat untuk menangkap peluang Pelabuhan Tanjung Priok yang sudah *overload*. Oleh karena itu, Pelabuhan Tanjung Berikat ini diharapkan mampu mengurangi beban Pelabuhan Tanjung Priok. Berdasarkan hasil kajian tersebut juga, pembangunan pelabuhan utama yang melayani pelayaran internasional membutuhkan lahan sekitar 8.000 hektar.

Merujuk pada hasil penelitian tersebut, Pemerintah Kabupaten Bangka Tengah menetapkan Kawasan Tanjung Berikat sebagai Kawasan Strategis Kabupaten (KSK) sekaligus Kawasan Strategis Provinsi (KSP) di dalam Peraturan Daerah Nomor 48 tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bangka Tengah 2011-2031. Pada Perda RTRW tersebut Kawasan Tanjung Berikat ditetapkan sebagai kawasan strategis bidang pertumbuhan ekonomi. Kegiatan yang direncanakan pada Kawasan Strategis Tanjung Berikat adalah berupa pelabuhan dan kawasan industri terpadu. Merujuk pada Perda tersebut, Kawasan Strategis Tanjung Berikat kemudian ditetapkan dalam SK Bupati Bangka Tengah Nomor 188.45/620/BAPPEDA-SPM/2015 tentang Penetapan Lokasi Kawasan Strategis Tanjung Berikat di Kecamatan Lubuk Besar Kabupaten Bangka Tengah dengan luas lebih kurang 7.019,99 Ha. Untuk lebih jelasnya mengenai lokasi Kawasan Strategis Tanjung Berikat dapat dilihat pada gambar 1 berikut.



Gambar 1 Lokasi Kawasan Strategis Tanjung Berikat
(Sumber: Bappelitbangda Kab. Bangka Tengah, 2019)

4.2. Kebijakan Pemerintah Provinsi Kepulauan Bangka Belitung

Melihat potensi yang dimiliki oleh Kawasan Strategis Tanjung Berikat, Pemerintah Provinsi Kepulauan Bangka Belitung juga menetapkan sebagai KSP di dalam Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Kepulauan Bangka Belitung 2014-2031. Pada Perda ini juga Kawasan Tanjung Berikat ditetapkan sebagai kawasan strategis dari sudut kepentingan ekonomi berupa kawasan pelabuhan dan industri terpadu. Lokasi KSP Tanjung Berikat ini berada di Kecamatan Lubuk Besar Kabupaten Bangka Tengah. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada gambar 2 berikut.



Gambar 2 Lokasi KSP Tanjung Berikat
(Sumber: RTRW Provinsi Kepulauan Bangka Belitung)

4.3. Kebijakan Pemerintah Pusat

Pada Peraturan Presiden Nomor 2 tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015-2019 lampiran Buku III, rencana Pengembangan Pelabuhan Samudra Tanjung Berikat ditetapkan sebagai salah satu Kegiatan Strategis Jangka Menengah Nasional yang ada di Provinsi Kepulauan Bangka Belitung. Akan tetapi, hingga saat ini belum ada realisasi fisik di lapangan. Selain itu, rencana pembangunan Pelabuhan Tanjung Berikat juga ditetapkan di dalam Rencana Induk Pelabuhan Nasional (RIPN) sejak tahun 2013. Untuk lebih jelasnya mengenai status Pelabuhan Tanjung Berikat di dalam RIPN dapat dilihat pada tabel berikut.

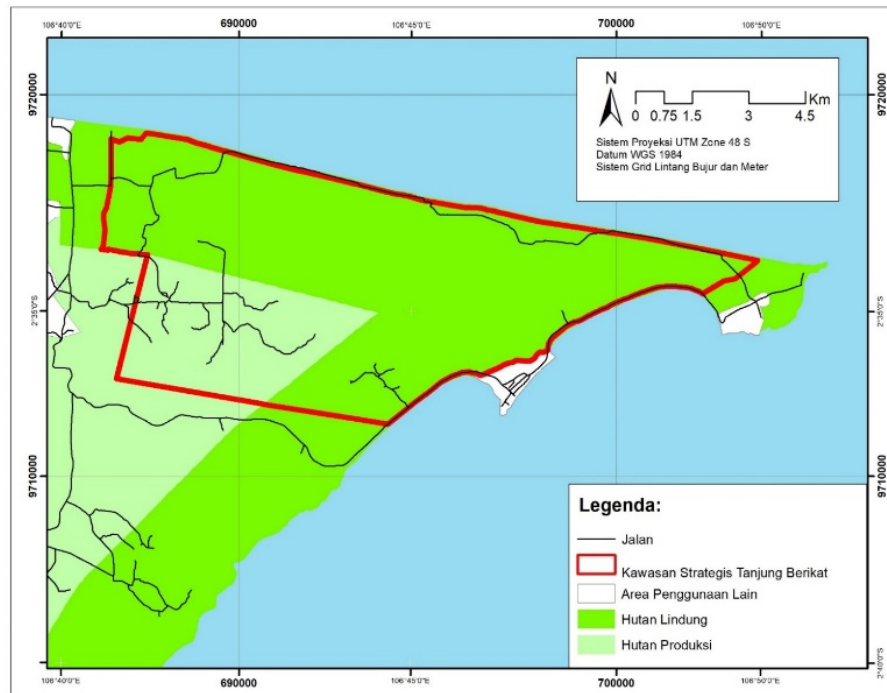
Tabel 1 Status Pelabuhan Tanjung Berikat pada RIPN

No	Surat Keputusan Menhub	Tahun Proyeksi dan Hierarki Pelabuhan			
1	KP 414 tahun 2013	2011 = PR	2015 = PR	2020 = PP	2030 = PP
2	KP 901 tahun 2016	2011 = PL	2015 = PL	2020 = PL	2030 = PL
3	KP 432 tahun 2017	2017 = PL	2022 = PL	2027 = PL	2037 = PL
Keterangan: PP = Pelabuhan Pengumpul PR = Pelabuhan Pengumpan Regional PL = Pelabuhan Pengumpan Lokal					

(Sumber: Kemenhub, 2013, 2016, 2017)

4.4. Status Kehutanan Kawasan Tanjung Berikat

Berdasarkan Keputusan Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor SK.798/Menhut-II/2012 tentang Perubahan Peruntukkan Kawasan Hutan menjadi Bukan Kawasan Hutan seluas ± 19.131 Hektar, Perubahan Fungsi Kawasan Hutan Seluas ± 10.878 Hektar dan Penunjukkan Bukan Kawasan Hutan menjadi Kawasan Hutan Seluas ± 3.120 Hektar di Provinsi Kepulauan Bangka Belitung, lokasi Kawasan Strategis Tanjung Berikat berada pada peruntukkan hutan lindung dan hutan produksi. Hal tersebut dapat dilihat pada gambar 3 berikut.



Gambar 3 Status Kehutanan Kawasan Strategis Tanjung Berikat
(Sumber: Bappelitbangda Kabupaten Bangka Tengah, 2019)

4.5. Implementasi Rencana Pembangunan Kawasan Strategis Tanjung Berikat

Untuk mewujudkan pembangunan Kawasan Strategis Tanjung Berikat, beberapa upaya yang sudah dijalankan antara lain:

- Peningkatan kelas jalan jalan Koba - Lubuk Besar – Tanjung Berikat yang sebelumnya merupakan jalan lokal primer, saat ini sudah menjadi Jalan Kolektor Primer. Sehingga kewenangan penanganan jalan ini sekarang berada di Pemerintah Provinsi Kepulauan Bangka Belitung.
- Penyusunan Rencana Rinci KSP Pelabuhan Industri Terpadu Tanjung Berikat oleh Pemerintah Provinsi Kepulauan Bangka Belitung pada tahun 2016. Akan tetapi kegiatan tersebut hanya sampai pada draft Rancangan Perda saja dan belum diproses untuk menjadi Perda.
- Penyusunan Pra Studi Kelayakan Pembangunan Pelabuhan Laut di Kabupaten Bangka Tengah telah dilaksanakan oleh Kementerian Perhubungan pada tahun 2017. Hasil dari dokumen tersebut adalah menyatakan lokasi Pelabuhan Tanjung Berikat merupakan lokasi yang paling cocok untuk dibangun pelabuhan di Kabupaten Bangka Tengah.
- Penyusunan Masterplan Pelabuhan Tanjung Berikat telah disusun oleh Pemerintah Kabupaten Bangka Tengah pada tahun 2017.
- Penyusunan AMDAL Pelabuhan Tanjung Berikat telah disusun oleh Pemerintah Kabupaten Bangka Tengah pada tahun 2017.
- Permohonan untuk dikeluarkan dari Peta Indikatif Penundaan Pemberian Izin Baru (PIPPIB) Pemanfaatan Hutan, Penggunaan Kawasan Hutan dan Perubahan Peruntukkan Kawasan Hutan dan Area Penggunaan Lain. Usulan tersebut kemudian dikabulkan oleh Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan pada tahun 2018.
- Permohonan Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan (IPPKH) ke Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan pada tahun 2019 akan tetapi permohonan tersebut kemudian ditolak karena ada persyaratan yang belum terpenuhi yaitu status Kawasan Strategis Tanjung Berikat bukan sebagai Program Strategis Nasional (PSN).

4.6. Perubahan RTRW Kabupaten Bangka Tengah

Status Kawasan Strategis Tanjung Berikat di dalam Perda No. 48 Tahun 2011 tentang RTRW Kabupaten Bangka Tengah 2011-2031 sebagaimana terdapat pada pasal 42 ayat (4) adalah sebagai Kawasan Strategis Kabupaten (KSK) bidang pertumbuhan ekonomi. Kemudian pada Perda Nomor 2 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Perda No. 48 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bangka Tengah 2011-2031, statusnya sebagai KSK pada pasal 42 ayat (4) dihapuskan. Sehingga status Kawasan Strategis Tanjung Berikat hanya sebagai KSP sebagaimana terdapat pada pasal 42 ayat (3).

Konsekuensi dari perubahan status tersebut adalah perlunya penyesuaian Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). Salah satu program prioritas di dalam RPJMD Kabupaten Bangka Tengah adalah Program Pengembangan Wilayah Strategis dan Cepat Tumbuh termasuk di dalamnya KSK Tanjung Berikat. Oleh karena itu, dengan berubahnya status Kawasan Strategis Tanjung Berikat menjadi KSP maka program pengembangan wilayah strategis dan cepat tumbuh Kabupaten Bangka Tengah di dalam RPJMD akan difokuskan kepada Kawasan Strategis Kabupaten Bangka Tengah yang lainnya. Sehingga Kawasan Strategis Tanjung Berikat harus menjadi prioritas pembangunan Pemerintah Provinsi Kepulauan Bangka Belitung agar pembangunannya bisa terwujud. Jika Kawasan Strategis Tanjung Berikat tidak menjadi prioritas Pemerintah Provinsi Kepulauan Bangka Belitung, maka rencana pembangunan Kawasan Strategis Tanjung Berikat tidak akan terwujud, terlebih lagi jika Pemerintah Provinsi Kepulauan Bangka Belitung juga menghapus status Kawasan Strategis Tanjung Berikat sebagai KSP maka rencana pembangunan kawasan ini akan hilang.

5. Pembahasan

Penilaian terhadap Faktor-faktor yang mempengaruhi perubahan kebijakan status kawasan strategis tanjung berikat pada rencana tata ruang wilayah kabupaten Bangka Tengah menggunakan deduksi teori dari Sabatier dan Weibe (2007) dan Jenkin-Smith *et al* (2014) dalam Pierce *et al* (2016) yang menjelaskan perubahan kebijakan dengan model *Advocacy Coalition Framework* (ACF). Adapun faktor-faktor yang mempengaruhi perubahan kebijakan pemerintah dengan pendekatan ACF terbagi menjadi 2 (dua) kategori yaitu *bottom-up policy change* dan *top-down policy change*. Faktor-faktor yang mempengaruhi *bottom-up policy change* meliputi: (1) kondisi eksternal; (2) kondisi internal; (3) adanya data atau informasi baru sehingga menghasilkan analisis yang baru; (4) adanya kesepakatan yang dinegosiasikan. Sedangkan faktor yang mempengaruhi *top-down policy change* adalah berupa (5) kebijakan pada hierarki yang lebih tinggi (*superior jurisdiction*). Temuan penelitian ini untuk faktor yang mempengaruhi kebijakan terhadap status kawasan strategis tanjung berikat pada rencana tata ruang wilayah kabupaten Bangka Tengah adalah sebagai berikut:

5.1. Kondisi Eksternal

Kondisi eksternal yang mempengaruhi perubahan kebijakan yang ditemukan pada penelitian ini antara lain: (1) regulasi yang berubah-ubah; (2) adanya perubahan status pelabuhan Tanjung Berikat; dan (3) adanya kompetisi dengan Kabupaten/Kota Lain untuk pengembangan dan/atau pembangunan pelabuhan dan/atau kawasan industri. Untuk lebih jelasnya mengenai faktor-faktor eksternal tersebut adalah sebagai berikut:

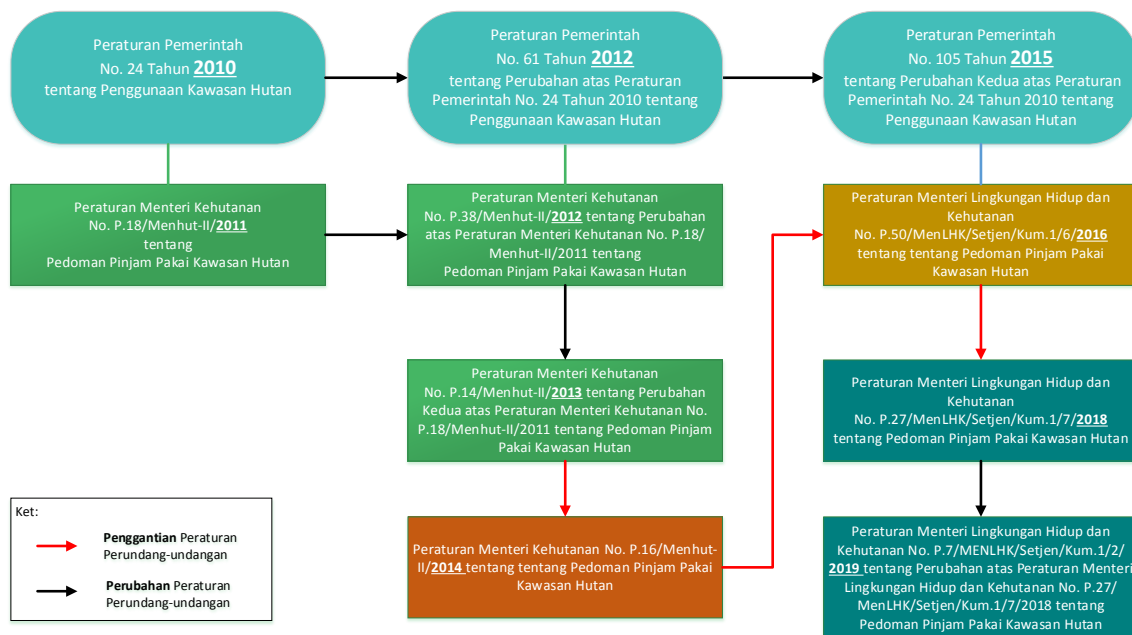
a. Regulasi yang Berubah-ubah

Dalam mengimplementasikan rencana pembangunan Kawasan Strategis Tanjung Berikat, salah satu permasalahan yang dihadapi adalah status lahan yang merupakan hutan lindung berdasarkan SK Menhut Nomor 798 tahun 2012. Oleh karena itu, Pemerintah Kabupaten Bangka Tengah maupun Pemerintah Provinsi Kepulauan Bangka Belitung tidak bisa langsung membangun pada kawasan tersebut. Sehubungan kegiatan yang direncanakan pada Kawasan Strategis Tanjung Berikat bukan merupakan kegiatan kehutanan, maka harus melalui proses Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan (IPPKH) sebagaimana diatur di dalam Peraturan Pemerintah No.

105 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2010 tentang Penggunaan Kawasan Hutan.

Untuk mewujudkan pembangunan Kawasan Tanjung Berikat, Pemerintah Kabupaten Bangka Tengah telah menyusun rencana implementasi di antaranya dengan mengajukan IPPKH. Dalam pengajuan IPPKH, telah disiapkan berbagai syarat administrasi seperti dokumen Masterplan pelabuhan dan AMDAL pada tahun 2017, rencana anggaran PNPB dan rehap DAS pada APBD tahun 2019, dan permohonan untuk audiensi di Kementerian LHK pada tahun 2019. Akan tetapi, permohonan tersebut ditolak karena Kawasan Tanjung Berikat tidak masuk Program Strategis Nasional (PSN). Adapun persyaratan permohonan IPPKH, salah satunya adalah harus masuk PSN yang sudah diatur sejak tahun 2016 berdasarkan Menteri Peraturan Menteri LHK No. P.50/MenLHK/Setjen/Kum.1/6/2016 tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan.

Ketidaktahuan informasi terkait IPPKH tersebut disebabkan karena seringnya terjadi perubahan regulasi di Kementerian Kehutanan terkait IPPKH. Sedangkan pada tahun 2016 merupakan masa transisi ditariknya kewenangan urusan kehutanan dari kabupaten sebagai implementasi UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Hal tersebut menyebabkan tidak sampainya informasi urusan kehutanan ke Pemerintah Kabupaten Bangka Tengah karena tidak ada lagi Dinas Kehutanan yang berperan sebagai subordinasi dari Kementerian Kehutanan. Untuk lebih jelasnya mengenai perubahan regulasi terkait IPPKH dapat dilihat pada gambar 4 berikut.



Gambar 4 Perubahan Regulasi Terkait IPPKH tahun 2010-2019
(Sumber: Kementerian LHK, dianalisis 2020)

Seringnya terjadi perubahan regulasi tentang IPPKH menyebabkan rencana implementasi yang telah disusun dan dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Bangka Tengah menjadi tidak pasti. Oleh karena itu, dengan ditetapkannya Kawasan Tanjung Berikat sebagai KSP saja akan lebih mudah untuk mengimplementasikan pembangunannya khususnya terkait proses IPPKH karena kewenangan urusan kehutanan berada di Pemerintah Provinsi.

b. Adanya Perubahan Status Pelabuhan Tanjung Berikat

Di dalam Rencana Induk Pelabuhan Nasional (RIPN), Pelabuhan Tanjung Berikat awalnya ditetapkan statusnya sebagai Pelabuhan Pengumpan Regional dan diproyeksikan mampu menjadi Pelabuhan Pengumpul. Akan tetapi, status Pelabuhan Tanjung Berikat kemudian diturunkan menjadi pelabuhan dengan hierarki terendah yaitu Pelabuhan Pengumpan Lokal yang merupakan kewenangan Pemerintah Kabupaten pada tahun 2016 sebagaimana terdapat pada tabel 1 di atas.

Status pelabuhan di dalam RIPN tersebut tidak sesuai dengan hasil kajian yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Bangka Tengah yang bekerja sama dengan IFOU pada tahun 2011 yang menyatakan bahwa Kawasan Tanjung Berikat berpotensi untuk menjadi pelabuhan internasional. Oleh karena itu, dengan status saat ini sebagai Pelabuhan Pengumpan Lokal yang merupakan kewenangan pemerintah kabupaten, maka Pemerintah Kabupaten Bangka Tengah berupaya untuk meningkatkan lagi status Pelabuhan Tanjung Berikat setidaknya sebagai Pengumpan Regional yang merupakan kewenangan pemerintah provinsi. Hal tersebut sejalan dengan perubahan kebijakan Pemerintah Kabupaten Bangka Tengah yang menetapkan Kawasan Strategis Tanjung Berikat sebagai KSP pada perubahan RTRW Kabupaten Bangka Tengah.

c. *Adanya Kompetisi dengan Kabupaten/Kota Lain*

Selain Kabupaten Bangka Tengah, daerah lain di Provinsi Kepulauan Bangka Belitung juga berupaya untuk meningkatkan pembangunan di daerahnya masing-masing dengan mengusulkan pembangunan pelabuhan baru ataupun pengembangan pelabuhan yang sudah ada serta pembangunan kawasan industri. Di antaranya Pelabuhan Pangkalbalam Kota Pangkalpinang, pembangunan Pelabuhan Tanjung Ular Bangka Barat, Pelabuhan Dendang Kabupaten Belitung Timur, Pelabuhan Penyeberangan Manggar Kabupaten Belitung, pelabuhan penyeberangan Belinyu Kabupaten Bangka dan Bakit Bangka Barat, pelabuhan Tanjung Gading serta Kawasan Industri Sadai Kabupaten Bangka Selatan, dan lain-lain. Oleh karena itu, persaingan antar daerah untuk meningkatkan pembangunan di daerah masing-masing dengan membangun pelabuhan dan kawasan industri semakin ketat. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada gambar 5 berikut.



Gambar 5. Usulan Pembangunan Pelabuhan Baru dan/atau Pengembangan Pelabuhan dan Kawasan Industri di Provinsi Kepulauan Bangka Belitung
(Sumber: RTRW Provinsi Kepulauan Bangka Belitung, 2014; dan Analisis, 2019)

Jika status Kawasan Strategis Tanjung Berikat tetap sebagai KSK, maka statusnya setara dengan KSK di kabupaten/kota lain, sehingga perlu persaingan pendekatan secara teknis dan politis ke Pemerintah Provinsi Kepulauan Bangka Belitung untuk mendapatkan dukungan, khususnya dukungan pembiayaan. Akan tetapi jika ditetapkan sebagai KSP, maka akan menjadi

sebagai agenda prioritas Pemereintah Provinsi Kepulauan Bangka Belitung. Temuan ini menjadi faktor yang mempengaruhi perubahan kebijakan Pemerintah Kabupaten Bangka Tengah yang menetapkan Kawasan Strategis Tanjung Berikat tidak lagi sebagai KSK tetapi menjadi KSP pada perubahan RTRW Kabupaten Bangka Tengah tahun 2019.

5.2. Kondisi Internal

Seperti telah dijelaskan sebelumnya, bahwa Pemerintah Kabupaten Bangka Tengah telah melakukan berbagai upaya untuk mewujudkan pembangunan Kawasan Strategis Tanjung Berikat yaitu dengan menyiapkan berbagai dokumen untuk pengusulan IPPKH. Di antaranya dengan menyusun pra studi kelayakan, masterplan dan AMDAL Pelabuhan pada tahun 2017, hingga permohonan IPPKH pada tahun 2019. Akan tetapi, hingga saat ini, pembangunan Kawasan Strategis Tanjung Berikat belum bisa terwujud karena status lahan yang masih berupa hutan lindung.

Jika merujuk pada perencanaan di dalam RTRW Kabupaten Bangka Tengah, pada tahun 2012 seharusnya sudah mulai pembangunan fisik. Akan tetapi berbagai program yang sudah direncanakan di dalam RTRW Kabupaten Bangka Tengah menemui kegagalan karena status lahan belum *clean and clear*. Untuk lebih jelasnya mengenai program perwujudan Kawasan Strategis Tanjung Berikat dapat dilihat pada tabel 2 berikut.

Tabel 1. Indikasi program Perda No. 48 Tahun 2011 tentang RTRW Kabupaten Bangka Tengah untuk Pembangunan Kawasan Strategis Tanjung Berikat

No	Kegiatan	Waktu Pelaksanaan (2010 -2030)								
		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 - 2021	2022 - 2026	2027 - 2031
1	Penyusunan Rencana Tata Ruang Kawasan Strategis ekonomi									
2	Pembangunan pelabuhan Tanjung Berikat sebagai Pelabuhan Industri untuk menunjang Kawasan Strategis.									

Sumber: Perda No. 48 Tahun 2011 tentang RTRW Kabupaten Bangka Tengah 2011-2031

Kegagalan rencana dan program untuk mewujudkan pembangunan Kawasan Strategis Tanjung Berikat, seperti telah dijelaskan sebelumnya, salah satunya disebabkan oleh regulasi yang berubah-ubah sedangkan kewenangan urusan kehutanan dan kelautan tidak dimiliki lagi oleh Pemerintah Kabupaten Bangka Tengah. Oleh karena itu, jika Kawasan Strategis Tanjung Berikat tetap sebagai KSK, maka Kabupaten Bangka Tengah akan semakin sulit untuk mewujudkannya. Sehingga dengan ditetapkan sebagai KSP, diharapkan Pemerintah Provinsi Kepulauan Bangka Belitung akan lebih mudah untuk mewujudkan pembangunan Kawasan Strategis Tanjung Berikat.

5.3. Adanya Data atau Informasi Baru Sehingga Menghasilkan Analisis yang Baru

Kawasan Strategis Tanjung Berikat telah ditetapkan sebagai KSK sekaligus KSP pada tahun 2011 di dalam RTRW Kabupaten Bangka Tengah. Namun hingga saat ini, belum ada realisasi fisik pembangunan di lapangan. Berdasarkan hasil penelitian, pada pembahasan perubahan RTRW Kabupaten Bangka Tengah tahun 2019, ada beberapa hal yang dijadikan sebagai *policy learning* yang mempengaruhi perubahan kebijakan Pemerintah Kabupaten Bangka Tengah terhadap status Kawasan Strategis Tanjung Berikat antara lain:

a. Perubahan Opini Terkait Status Kawasan

Berdasarkan hasil kajian Pemerintah Kabupaten Bangka Tengah yang bekerjasama dengan IFoU pada tahun 2011, pelabuhan yang bisa dikembangkan di Tanjung Berikat adalah Pelabuhan dengan pelayanan internasional. Selain itu juga direncanakan dibangun kawasan industri pada lahan seluas 8.000 hektare (termasuk pelabuhan). Akan tetapi, hingga saat ini Pemerintah Kabupaten Bangka Tengah belum bisa merealisasikan pembangunan kawasan tersebut.

Sadar akan kesulitan untuk merealisasikan pembangunan kawasan, Pemerintah Kabupaten Bangka Tengah merubah opini untuk menurunkan status pelabuhan dan luas lahan yang akan dibangun pada tahap awal. Pada tahap awal diupayakan dibangun pelabuhan pengumpan regional pada lahan seluas 5 hektare. Berdasarkan kewenangan pembangunan dan pengelolaannya, pelabuhan pengumpan regional merupakan kewenangan pemerintah provinsi. Begitu juga dengan status lahan, IPPKH maksimal 5 hektare juga merupakan kewenangan gubernur. Jika pelabuhan tersebut bisa direalisasikan, diharapkan bisa menjadi embrio awal pelabuhan yang nanti bisa berkembang menjadi pelabuhan besar. Oleh karena itu, dengan ditetapkan sebagai KSP diharapkan Pemerintah Provinsi mampu untuk merealisasikan pembangunan Kawasan Tanjung Berikat.

b. Kewenangan Daerah yang tidak Sesuai

Pada Kawasan Strategis Tanjung Berikat, direncanakan akan dibangun Pelabuhan dan Kawasan Industri terpadu. Kawasan ini berada pada peruntukkan Kawasan Hutan Lindung. Oleh karena itu, Pembangunan Kawasan Strategis Tanjung Berikat tidak bisa lepas dari urusan kehutanan dan kelautan. Sedangkan Pemerintah Kabupaten Bangka Tengah tidak memiliki kewenangan urusan kehutanan dan kelautan. Hal tersebut merupakan implikasi dari UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Tidak adanya kewenangan urusan kehutanan dan kelautan serta perangkat daerah yang membidangi urusan tersebut, membuat Pemerintah Kabupaten Bangka Tengah kesulitan untuk merealisasikan pembangunan Kawasan Strategis Tanjung Berikat. Sebaliknya, kewenangan urusan kehutanan dan kelautan di daerah berada di Pemerintah Provinsi. Oleh karena itu, dengan ditetapkan sebagai KSP diharapkan Pemerintah Provinsi mampu untuk merealisasikan pembangunan Kawasan Tanjung Berikat.

5.4. Adanya Kesepakatan yang Dinegosiasikan

Pada Perda RTRW Kabupaten Bangka Tengah yang sebelumnya, Perda No. 48 tahun 2011 tentang RTRW Kabupaten Bangka Tengah tahun 2011-2031, Kawasan Tanjung Berikat ditetapkan sebagai KSK sekaligus KSP. Selain itu, Pemerintah Provinsi Kepulauan Bangka Belitung juga menetapkan sebagai KSP di dalam Perda No. 2 tahun 2014 tentang RTRW Provinsi Kepulauan Bangka Belitung tahun 2014-2034. Rencana lokasi KSK dan KSP Tanjung Berikat baik di dalam RTRW Kabupaten Bangka Tengah maupun RTRW Provinsi Kepulauan Bangka Belitung, berada pada lokasi yang sama sebagaimana dapat dilihat pada gambar 1 dan gambar 2 diatas.

Konsekuensi dari status Kawasan Tanjung Berikat sebagai KSK sekaligus KSP adalah Pemerintah Kabupaten dan Pemerintah Provinsi harus menyusun rencana rinci tata ruang kawasan strategis tersebut sebagaimana amanat dari UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang sebagaimana diatur pada pasal 14 yang berbunyi:

Ayat (3):

“rencana rinci tata ruang.... Terdiri atas:

b. rencana tata ruang kawasan strategis provinsi; dan

c. rencana detail tata ruang kabupaten/kota dan rencana tata ruang kawasan strategis kabupaten/kota.”

Ayat (4)

“rencana rinci tata ruang [...] disusun sebagai perangkat operasional rencana umum tata ruang”

Dari uraian di atas, dapat dilihat jika Tanjung Berikat ditetapkan sebagai KSK sekaligus KSP, maka konsekuensinya adalah Pemerintah Kabupaten Bangka Tengah harus menyusun RDTR Kawasan Strategis dan Pemerintah Provinsi menyusun Rancana Tata Ruang Kawasan Strategis. Padahal KSK dan KSP tersebut berada pada lokasi yang sama, sehingga akan terjadi tumpang tindih dalam penyusunan rencana rinci tata ruang. Oleh karena itu, agar tidak terjadi tumpang tindih kewenangan dalam penyusunan rencana rinci tata ruang, maka Pemerintah Kab. Bangka Tengah mengubah kebijakan dengan menghilangkan status Kawasan Tanjung Berikat sebagai KSK dan mempertahankan statusnya sebagai KSP di dalam Perda Perubahan RTRW. Kebijakan ini sudah disepakati antara Pemerintah Kabupaten Bangka Tengah dengan Pemerintah Provinsi Kepulauan Bangka Belitung pada saat pembahasan draft Raperda Perubahan RTRW Kab. Bangka Tengah serta pembahasan Peninjauan Kembali (PK) RTRW Provinsi Kepulauan Bangka Belitung.

5.5. Adanya Kebijakan pada Hierarki yang Lebih Tinggi

Dalam penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten harus mengacu pada peraturan yang lebih tinggi (superior jurisdiction). Hal tersebut sesuai dengan UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang pasal 25 ayat (1) yang berbunyi:

*“penyusunan rencana tata ruang wilayah kabupaten mengacu pada:
a. Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional dan rencana tata ruang wilayah provinsi.”.*

Oleh karena itu, pada proses penyusunan perubahan RTRW Kabupaten Bangka Tengah harus mengacu pada Perda No. 2 Tahun 2014 tentang RTRW Provinsi Kepulauan Bangka Belitung tahun 2014-2034. Di dalam RTRW Provinsi Kepulauan Bangka Belitung, Kawasan Tanjung Berikat ditetapkan sebagai KSP. Oleh karena itu, pada perubahan RTRW Kabupaten Bangka Tengah, Kawasan Tanjung Berikat ditetapkan sebagai KSP saja dan tidak sebagai KSK lagi.

6. PENUTUP

Bagian penutup terdiri dari kesimpulan dan saran.

6.1. Kesimpulan

Penelitian ini menunjukkan, dilihat dari sudut pandang *bottom-up policy change*, Perubahan kebijakan Pemerintah Kabupaten Bangka Tengah terhadap status Kawasan Strategis Tanjung Berikat pada perubahan RTRW Kabupaten Bangka Tengah dipengaruhi oleh: kondisi eksternal berupa regulasi di Pemerintah pusat yang berubah-ubah, perubahan status Pelabuhan Tanjung Berikat di dalam RIPN, dan adanya kompetisi antar daerah di Provinsi Kepulauan Bangka Belitung; kondisi internal berupa kegagalan program; adanya perubahan opini terhadap Kawasan Strategis Tanjung Berikat dan kewenangan daerah yang tidak sesuai lagi; dan adanya kesepakatan antara Pemerintah Kabupaten Bangka Tengah dengan Pemerintah Provinsi Kepulauan Bangka Belitung. Sedangkan dari sudut pandang *top-down policy change* dipengaruhi oleh adanya kebijakan pada hierarki yang lebih tinggi berupa RTRW Provinsi Kepulauan Bangka Belitung yang harus diakomodir.

Faktor *bottom-up policy change* lebih menentukan terhadap perubahan status Kawasan Strategis Tanjung Berikat di dalam Perubahan RTRW Kabupaten Bangka Tengah. Perubahan regulasi pada tingkat Pemerintah Pusat serta terbatasnya kewenangan yang dimiliki menyebabkan kegagalan program yang telah dijalankan oleh Pemerintah Kabupaten Bangka Tengah untuk mewujudkan Rencana Pembangunan Kawasan Strategis Tanjung Berikat. Hal tersebut menjadi masukan bagi perubahan opini terhadap rencana tersebut. Di sisi lain, juga terjadi kompetisi dari kabupaten/kota lain untuk mendapat dukungan Pemerintah Provinsi Kepulauan Bangka Belitung dalam pelabuhan dan kawasan industri. Sehingga dengan ditetapkannya Kawasan Strategis Tanjung Berikat sebagai KSP maka kawasan ini menjadi prioritas Pemerintah Provinsi Kepulauan Bangka Belitung. Walaupun demikian, diperlukan komitmen dukungan dari Pemerintah Provinsi

Kepulauan Bangka Belitung, sehingga dibuat kesepakatan antar pemerintah daerah. Dengan demikian, peluang untuk terbangunnya Kawasan Strategis Tanjung Berikat menjadi lebih besar.

6.2. Saran

Penelitian ini masih memiliki kekurangan yaitu peneliti kurang mendalami faktor politik yang mempengaruhi perubahan kebijakan terhadap status Kawasan Strategis Tanjung Berikat pada Perubahan RTRW Kabupaten Bangka Tengah. Oleh karena itu, peneliti menyarankan untuk melakukan Kajian perubahan kebijakan (*policy change*) dengan pendekatan *Policy Regime* untuk mendalami pengaruh nilai politik pada perubahan kebijakan terhadap status Kawasan Strategis Tanjung Berikat pada Perubahan RTRW Kabupaten Bangka Tengah.

DAFTAR PUSTAKA

- [1]. Dye, Thomas R., 1992, *Understanding Public Policy New Jersey*, Prentice-Hall Inc., USA.
- [2]. Herabudin, 2016, *Studi Kebijakan Pemerintah dari Filosofi ke Implementasi*, Pustaka Setia, Bandung.
- [3]. Koryati, Nyimas Dwi, Wisnu Hidayat, dan Hessel Nogi S. Tangkilisan, 2004, *Kebijakan dan Manajemen Pembangunan Wilayah*, Yayasan Pembaruan Administrasi Publik Indonesia (YPAPI), Yogyakarta.
- [4]. Loftis, Matt W. dan Peter B. Mortensen, 2018, *A Dynamic Linear Modelling Approach to Public Policy Change*, Journal of Public Policy, Volume 38:4, page 553-579, Cambridge University Press, Inggris, doi:10.1017/S0143814X17000186
- [5]. Muta'ali, Lutfi, 2015, *Pengembangan Kawasan Strategis Ekonomi*, Badan Penerbit Fakultas Geografi (BPFG) Universitas Gadjah Mada. Yogyakarta.
- [6]. Pierce, Jonathan J., Holly L. Peterson, dan Katherine C. Hicks, 2016, *Policy Change: An Advocacy Coalition Framework Perspective*. Paper presented at the European Consortium for Political Research General Conference, Praha, Republik Ceko.
- [7]. Sugiyono, 2017, *Metode Penelitian Kualitatif*, Alfabeta, Bandung.
- [8]. Wilson, Carter A., 2000, *Policy Regimes and Policy Change*, Cambridge University Press, Inggris, 20(3), 247-274.